

# LES ORIGINES DES LOIS DE 1905 ET 1910 SUR L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS ET SUR LES RETRAITES

PAR

ÉLISABETH MEIGNIEN

---

## INTRODUCTION

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'opinion s'est particulièrement intéressée au sort des vieillards indigents. La manifestation la plus tangible de cette attention portée à la vieillesse consiste dans le vote de deux lois qui la concernaient en premier lieu : celle du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables indigents, et celle du 5 avril 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes.

L'élaboration de ces textes, qui fut très longue, s'est effectuée en l'absence de connaissances et de données précises sur les conditions de vie des vieillards, en particulier sur celles des vieux ouvriers. En revanche, les documents qui s'y rapportent permettent de distinguer de multiples conceptions du rôle de la société à l'égard de ses membres les plus âgés.

---

## SOURCES

Les principales sources concernent l'activité parlementaire et sont constituées par trois ensembles de documents : tout d'abord, environ soixante-dix projets de loi, propositions de loi et rapports distincts dont les quatre cinquièmes sont relatifs à l'organisation d'une caisse de retraite, les autres se rapportant à l'assistance ; en second lieu, les procès-verbaux des délibérations des commissions parlementaires chargées d'examiner ces projets et propositions de loi, conservés dans la série C des Archives nationales ; enfin, les débats parlementaires portant sur certains rapports de ces commissions.

Une autre catégorie de sources est formée par les rapports des congrès des syndicats ouvriers et des congrès d'assistance.

Les renseignements statistiques proviennent principalement des *Résultats statistiques du dénombrement de 1911*, de la *Statistique annuelle des institutions d'assistance*, ainsi que des enquêtes de l'Office du Travail sur les institutions de retraites patronales et sur la répartition des salaires dans l'industrie.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LES INSTITUTIONS DE RETRAITES ET L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS À LA FIN DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

---

Durant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, la préoccupation du sort des vieillards indigents ne s'est manifestée sur le plan national que très épisodiquement. Quelques lois générales ont organisé de manière facultative leur assistance, notamment celles du 7 frimaire an V, instituant les bureaux de bienfaisance, et du 5 août 1851, relative aux établissements hospitaliers. En 1850, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été créée spécialement à l'intention des ouvriers. Malgré ces dispositions, le sort des vieux ouvriers demeurerait, la plupart du temps, des plus précaires. Mais c'est surtout à la fin du siècle que l'on s'en est inquiété. Après l'Exposition universelle de 1889, les propositions relatives à l'assistance ou aux retraites se sont multipliées.

## CHAPITRE PREMIER

### LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Si la baisse de natalité a retenu l'attention des contemporains, l'une de ses conséquences, le vieillissement de la population, semble être passée relativement inaperçue. Pourtant, entre 1851 et 1911, la proportion des individus de plus de soixante ans, sur l'ensemble de la population, est passée de 10,14 % à 12,57 % ; il est probable que cette évolution ait rendu plus apparente la présence des vieillards et contribué à attirer l'attention sur les conditions d'existence de certains d'entre eux.

En revanche, l'exode rural et le développement des grandes villes ont beaucoup frappé les esprits, et la détérioration du sort des vieillards qui découlait de ce phénomène a été soulignée ; elle peut avoir, dans une certaine mesure, contribué à l'organisation des retraites et de l'assistance aux vieillards.

## CHAPITRE II

## LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE RETRAITES

Malgré la réforme de 1886, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse n'attira jamais les ouvriers, pour lesquels la participation était facultative. En 1897, les pensions servies, très faibles, atteignaient en moyenne 155 francs : 42 % d'entre elles variaient entre 2 et 50 francs, 39 % entre 50 et 200 francs, alors que le minimum vital était estimé généralement à 360 francs par an. Le service de pensions de retraites par les sociétés de secours mutuels, bien que l'État l'ait encouragé à plusieurs reprises, est demeuré presque toujours accessoire, et s'effectuait dans des conditions hasardeuses. En 1899, 43 764 mutualistes touchaient une pension moyenne de 67 francs. Les caisses syndicales, autorisées par la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, sont restées très peu nombreuses.

Si toutes ces institutions servaient des pensions généralement très faibles, les retraites constituées à l'initiative des chefs d'entreprise étaient relativement élevées. Mais ces institutions patronales n'existaient que dans 0,08 % des établissements privés (autres que les mines et les compagnies de chemins de fer), appartenant presque tous à la grande industrie ; leurs participants ne représentaient que 3,71 % de l'ensemble des ouvriers. Les trois quarts de ces retraites étaient servis par des caisses autonomes et atteignaient en moyenne 288 francs en 1895 ; les autres l'étaient par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. L'insuffisance de ces institutions et leur mauvaise organisation financière étaient les principaux reproches formulés.

Parmi les ouvriers, mineurs et cheminots étaient privilégiés. Depuis 1894, les premiers étaient obligatoirement affiliés à la Caisse nationale des retraites. Pour les cheminots, bien que la constitution des pensions soit restée facultative jusqu'en 1909, 72,6 % d'entre eux bénéficiaient en 1896 d'une retraite dont le montant était voisin de 1 000 francs.

Exception faite des mineurs et des cheminots, la situation réservée aux ouvriers contrastait particulièrement avec celle des anciens fonctionnaires, pour lesquels la loi de 1853 avait généralisé le régime des pensions civiles. Un État démocratique se devait de faire disparaître une telle inégalité. Par ailleurs, les exemples de l'Allemagne, du Danemark et de la Belgique ont beaucoup stimulé des hommes soucieux de ne pas laisser ces monarchies distancer dans le domaine social la France républicaine.

## CHAPITRE III

## L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS INDIGENTS

Contrairement à ce qu'avait ordonné la loi de 1796, les bureaux de bienfaisance n'existaient pas dans toutes les communes. En 1906, ils desservaient seulement 69 % de la population et n'accordaient de secours que

dans la mesure de leurs revenus : en province, dans les années 1899-1906, ils dépensaient environ 13 francs par indigent et par an. Plus d'un tiers des vieillards jugés privés de ressources et, comme tels, susceptibles de bénéficier de l'assistance médicale gratuite, n'était pas secouru en temps ordinaire.

Si l'assistance à domicile était largement insuffisante, les demandes d'hospitalisation exigeaient un long délai pour être satisfaites, soit que le nombre de places dans les hospices fût insuffisant, soit que personne ne voulût payer les frais de séjour. L'attente des solliciteurs pouvait durer plusieurs années.

Dans une double intention, financière autant que morale, l'assistance à domicile des vieillards fut développée de préférence à l'hospitalisation. Les départements se montraient toutefois peu disposés à aider les communes dans ce domaine. En 1897, le gouvernement prit l'initiative d'encourager les collectivités locales au moyen de subventions d'État, mais le crédit annuel de 590 000 francs qui leur fut affecté est toujours resté assez largement inépuisé : la part utilisée dépassa péniblement les 50 % en 1903.

L'évaluation du nombre des vieillards indigents est malaisée en l'absence de statistiques précises, mais on peut estimer qu'au cours de la période 1901-1906, ce chiffre a varié, pour la France entière, de 610 000 à 720 000 : 85 000 individus de plus de soixante ans étaient hospitalisés ; 53 000 étaient assistés, souvent temporairement, par des établissements divers, publics ou privés ; 337 000 étaient assistés à domicile par les bureaux de bienfaisance ; 475 000 au moins n'étaient secourus qu'en cas de maladie.

## CHAPITRE IV

### LE PROBLÈME DE LA MENDICITÉ DES VIEILLARDS

Plusieurs propositions sur l'assistance ou les retraites ont été en partie inspirées par la volonté de supprimer la mendicité des vieillards, issue elle-même de considérations humanitaires et du souci de préserver l'ordre public.

A maintes reprises, des protestations se sont élevées contre les condamnations infligées aux mendiants et aux vagabonds âgés. Les premiers n'étaient certes pas tenus pour coupables lorsqu'il n'existait pas de dépôt de mendicité dans le département où ils étaient domiciliés, mais dans le cas contraire, il leur était imposé de s'y rendre. Ces établissements recevaient les mendiants condamnés qui y étaient conduits de force à l'expiration de leur peine, ainsi que les vieillards et infirmes ayant sollicité eux-mêmes leur admission ; or la séparation entre ces deux catégories d'individus, prévue initialement, n'était presque jamais respectée, de sorte que le régime pénitentiaire, qui s'appliquait aux condamnés, avait tendance à s'étendre aux hospitalisés volontaires. En raison de la mauvaise réputation qui entourait les dépôts, certains vieillards répugnaient à y entrer et se trouvaient ainsi en infraction. De façon générale, la distinction entre les deux catégories de mendiants se trouvait donc pratiquement effacée.

Cette confusion ne portait pas seulement préjudice à la dignité et au bien-être des vieillards : elle empêchait d'exercer une répression efficace sur les mendiants amendables, les dépôts abritant une majorité de vieillards et d'infirmes. La lutte contre la mendicité nécessitait donc l'organisation de l'assistance obligatoire aux vieillards, afin de permettre une répression systématique et efficace de la mendicité.

La justification du caractère obligatoire de l'assistance – comme de celui des retraites – constituait une réponse à l'objection libérale selon laquelle il n'appartenait pas à l'État d'engager légalement les finances publiques ni d'imposer une destination unique à l'épargne des citoyens. En effet, les libéraux reconnaissaient parmi les attributions de l'État le maintien de l'ordre ; en outre, puisqu'il convenait de réduire les dépenses au maximum, l'État avait le droit d'obliger les citoyens à participer à la constitution de leurs retraites de façon à ne pas tomber à la charge de l'Assistance publique dans leur vieillesse.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### TRAVAIL ET RETRAITES

---

#### CHAPITRE I

##### LES RESPONSABLES DU SORT DES VIEILLARDS :

##### LA FAMILLE OU L'ÉTAT ?

L'entretien des vieillards incombe normalement à leurs enfants, auprès desquels ils doivent terminer leur vie. En les prenant en charge, l'État affaiblit la solidarité familiale. Mais celle-ci est souvent impuissante à remplir son rôle à l'égard des vieux parents. Il convient donc de l'élargir dans le cadre de la nation, la seule communauté à laquelle appartienne l'individu en dehors de la famille, depuis que la Révolution a supprimé tous les corps intermédiaires. Loin de briser l'unité familiale, l'État la consolidera en permettant au vieillard de vivre parmi les siens tout en étant matériellement indépendant vis-à-vis d'eux. Il n'est pas souhaitable que les parents âgés soient à la charge de leurs enfants ; seuls les liens moraux et affectifs sont à maintenir.

En dehors de toute considération relative à la famille, l'État doit veiller à l'égalité des citoyens et intervenir auprès des plus démunis d'entre eux. La mauvaise répartition des impôts indirects, qui pèsent particulièrement sur les ouvriers, peut être compensée par la constitution de pensions de retraites en leur faveur, au moyen d'un impôt sur le revenu, institué au nom de la justice et de la « solidarité sociale ».

Par ailleurs, comme les fonctionnaires et les militaires, les ouvriers servent la nation par leur travail. La société contracte une dette à leur égard, dont l'acquittement peut être accompagné du bénéfice d'une incitation au travail.

A l'opposé de cette conception des rapports entre l'État et les citoyens, un autre type de proposition consiste à prévoir le service des pensions de retraites par les sociétés de secours mutuels, manifestation de la prévoyance libre, par les caisses syndicales, expression de la solidarité professionnelle, ou par les caisses patronales, instrument de «paix sociale». La situation créée par la Révolution n'est pas irréversible. La loi de 1910 réserve un rôle important à toutes ces formes d'associations.

## CHAPITRE II

### L'ASSURANCE DES MOYENS D'EXISTENCE DES VIEILLARDS : ASSISTANCE OU RETRAITES ?

La nécessité de supprimer la mendicité implique que tous les vieillards aient des moyens d'existence assurés ; en second lieu, si la contribution de la nation à la constitution de ces ressources est l'expression de sa reconnaissance vis-à-vis des travailleurs, il convient de traiter différemment les anciens ouvriers et les mendiants et vagabonds âgés ; enfin, si à la manifestation de cette reconnaissance se joint une incitation au travail, il faut avantager les prévoyants, ceux qui ont travaillé plus qu'il n'était nécessaire.

On distingue donc trois catégories de vieillards en fonction de leur passé, mais on n'envisage généralement que deux manières de leur procurer les ressources nécessaires à leur subsistance : l'assistance et les retraites. Plusieurs combinaisons sont possibles : réserver aux prévoyants les retraites à la constitution desquelles ils contribueraient, cela conduirait à confondre les ouvriers qui n'ont pas épargné et les individus qui n'ont pas travaillé ; il est préférable par conséquent, de limiter à ces derniers le bénéfice de l'assistance et d'accorder aux autres une pension plus élevée, à condition qu'ils aient accompli un certain nombre d'années de travail. Par ailleurs, certains parlementaires ont refusé toute différence fondée sur le passé des vieillards.

Le partage entre l'assistance et les retraites s'est effectué progressivement, au cours des recherches sur les moyens d'améliorer le sort des vieillards. Le nom de «retraites» a fini par désigner exclusivement les pensions à la constitution desquelles contribuaient les ouvriers.

## CHAPITRE III

### LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES RETRAITES : LE SALARIAT OU L'ENSEMBLE DES CITOYENS ?

La délimitation du champ d'application de la loi sur les retraites a été longuement discutée. Certaines propositions visent exclusivement les salariés : les revenus de ces derniers sont tributaires de leur capacité et n'assurent pas

«le pain de la vieillesse» ; ils sont dépourvus de tout caractère familial et ne permettent pas aux enfants d'entretenir leurs parents âgés ; ils sont calculés en fonction des besoins présents et non des services rendus. Mieux qu'une augmentation directe des salaires, la cotisation patronale peut compenser ces insuffisances. Jointe à celle de l'ouvrier et à la contribution de l'État, elle permet la constitution d'une rente viagère destinée à remplacer le capital que le salarié ne peut pas acquérir.

La restriction du bénéfice de la loi aux salariés se heurte à une double opposition. Une première catégorie d'arguments repose sur le principe que le salariat est une condition inférieure. Or il se développera s'il est favorisé : il attirera des individus qui lui étaient jusque là étrangers et l'exode rural s'en trouvera accéléré ; d'autre part, les salariés ne chercheront plus à changer de condition, ils auront moins d'énergie et la production en souffrira. Les conséquences de cette évolution porteront préjudice aux salariés eux-mêmes qui se feront concurrence et à l'ensemble de la société qui connaîtra des conflits plus amples et plus aigus, en raison de l'importance croissante de cette classe.

La seconde forme d'opposition se fonde sur la fréquence des changements de condition sociale au sein de la population active et sur la simplicité des conditions de vie des patrons et des ouvriers dans la très petite industrie. On trouverait des vieillards privés du bénéfice de leurs versements parce qu'ils n'auraient pas été salariés assez longtemps, ou des petits patrons qui auraient cotisé pour leurs ouvriers sans avoir eu la possibilité de se constituer une retraite personnelle.

La loi de 1910 concerne d'abord les salariés, qui sont soumis à des versements obligatoires, mais les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui voudraient se constituer une retraite peuvent bénéficier des majorations de l'État.

---

### TROISIÈME PARTIE

#### INVALIDITÉ, VIEILLESSE ET DROIT AU REPOS

---

##### CHAPITRE I

###### ASSISTANCE ET INCAPACITÉ DE TRAVAIL

La plupart des propositions relatives à l'assistance des vieillards ou à l'organisation de caisses de retraites visent d'abord les invalides ; c'est en tant que tels que les vieillards sont concernés. Aux yeux de leurs auteurs, la jouissance de revenus étrangers au produit du travail doit être subordonnée à l'incapacité de travailler, ou tout au moins à l'incapacité de subvenir à ses

besoins par son travail ; le montant de ces ressources doit être mesuré de façon à compenser strictement la perte de revenus qui découle de cette diminution physique. Cette conception est vite abandonnée, en raison des complications qu'elle entraînerait. En renonçant à établir une distinction entre l'incapacité totale et l'incapacité partielle de travailler, on admet qu'un homme encore capable d'une certaine activité puisse se reposer.

## CHAPITRE II

### LA VIEILLESSE : UNE PRÉSUMPTION D'INVALIDITÉ

Les difficultés liées à la constatation de l'incapacité de travail, qu'elle soit totale ou partielle, ne sont pas supprimées. Puisque la vieillesse est la principale cause de l'invalidité, il est plus simple de présumer invalide tout individu ayant atteint un certain âge.

Ce parti est très vivement contesté, que l'âge proposé soit jugé trop tardif ou trop précoce. Aucune statistique n'a directement pour objet de déterminer l'âge moyen à partir duquel les ouvriers des différentes professions devenaient incapables de travailler. Toutefois, on peut s'en faire une idée approximative d'après les *Résultats statistiques du dénombrement de 1911* qui indiquent la répartition socio-professionnelle de la population active par tranches d'âge de cinq ans. Le classement des professions selon la proportion d'ouvriers âgés de plus de soixante ans qui les exercent, permet d'y discerner une hiérarchie en fonction du vieillissement de leurs membres. Il montre, par exemple, que ce dernier est plus précoce dans la métallurgie et la verrerie que dans le textile et la menuiserie. Il faut tenir compte évidemment de la facilité plus ou moins grande d'accession au patronat selon les professions, et des possibilités de «reconversion» des ouvriers qui ne peuvent plus exercer leur spécialité sans pour autant ne plus pouvoir travailler.

Les arguments contre la fixation d'un âge pour l'admission à l'assistance ou l'entrée en jouissance de la retraite sont de deux sortes : d'un côté, elle peut laisser de nombreux invalides en dehors du champ d'application d'une loi qui a été élaborée pour eux ; de l'autre, elle peut inversement permettre à des vieillards encore capables de gagner leur vie de se reposer. Mais elle permet de simplifier l'application de la loi et son principe finit par être adopté.

## CHAPITRE III

### LES NÉCESSITÉS ÉCONOMIQUES D'UN DROIT AU REPOS

Le droit au repos des vieillards est très rarement réclamé en tant que tel. Les propositions qui font figurer, parmi les buts assignés à la retraite, la possibilité de se reposer pour un individu encore capable d'activité, sont en très petit nombre. Il est difficile de remettre en cause purement et simplement le principe très largement admis que l'homme doit travailler tant qu'il en est apte. Cette règle n'en est pas moins ébranlée par des consi-



dérations d'ordre économique. Les patrons ne cachent pas que la présence de vieux ouvriers dans leurs entreprises est gênante : ils font à plusieurs le travail d'un seul et leur salaire est supérieur à ce qu'ils produisent ; les ouvriers considèrent qu'ils leur enlèvent du travail et font baisser leurs salaires.

Par ailleurs, beaucoup de «valides âgés» sont au chômage. Ces deux aspects de la fin de la vie active des ouvriers contribuent à répandre l'idée que l'homme doit se reposer avant d'être incapable de travailler.

---

### CONCLUSION

L'élaboration des lois de 1905 et de 1910 a été l'occasion de ne plus considérer le vieillard uniquement comme un invalide, en permettant la reconnaissance d'un droit au repos conditionné par l'âge et non par l'incapacité de travail. La distinction très nette entre les retraites et l'assistance, établie par les deux lois, a eu pour objet de favoriser, dans la jouissance de ce droit, l'ancien travailleur ayant fait acte de prévoyance.

---

### PIÈCES JUSTIFICATIVES

Textes des lois du 14 juillet 1905 et du 5 avril 1910.

---

### ANNEXES

Tableaux et graphiques démographiques. - Évaluation du nombre des vieillards indigents. - Proportion des vieux ouvriers par profession. - Notices biographiques des parlementaires qui ont participé à l'élaboration des lois de 1905 et 1910.

---

